



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvie Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **AXIMA, spol. s r. o.**, se sídlem Vídeňská 204/125, Brno, zastoupené Mgr. et Mgr. Kamilou Mesiarkinovou, advokátkou se sídlem Josefská 504/8, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2018, č. j. JMK 125463/2018, sp. zn. S-JMK 116301/2018/OD/Kš, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 6. 2020, č. j. 33 A 60/2018-63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Automatizovaným technickým prostředkem používaným při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích bez obsluhy bylo zjištěno, že dne 23. 11. 2017 v 13:04 hodin v obci Těšany u č. p. X blíže neurčený řidič vozidla reg. zn. X překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o méně než 20 km/h. V místě, kde je nejvyšší dovolená rychlost 50 km/h, jelo vozidlo rychlostí 58 km/h (po zohlednění možné odchylky měření ± 3 km/h), čímž došlo k porušení povinnosti řidiče podle § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění ke dni vydání prvestupňového rozhodnutí (dále jen „zákon o silničním provozu“), přičemž dané jednání naplnilo znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 téhož zákona. Na základě podkladů obsažených ve správním spise (oznámení přestupku, záznam přestupku, výpis z karty vozidla, kopie v rozhodné době platného ověřovacího listu rychloměru, stanovisko Policie ČR ohledně schválení míst měření Městskou

policií Židlochovice stacionárními radary v obci Těšany ze dne 8. 6. 2017) vyzval Městský úřad Židlochovice (dále jen „městský úřad“) žalobkyni jako provozovatelku vozidla v souladu s § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu, aby uhradila určenou částku nebo sdělila údaje umožňující identifikaci řidiče vozidla. Žalobkyně na výzvu reagovala sdělením, že ji považuje za bezpředmětnou s ohledem na absenci společenské škodlivosti přestupku, kterého se měl neznámý řidič dopustit. Poučení označila za nedostatečné a poukázala na skutečnost, že měření v daném místě nebylo prováděno za účelem zvyšování bezpečnosti silničního provozu. Městský úřad následně věc usnesením odložil, neboť nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení vůči určité osobě.

[2] Příkazem ze dne 14. 5. 2018, č. j. 219217/2017-3, č. případu 2017/533908, městský úřad uložil žalobkyni za přestupek podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu pokutu ve výši 1500 Kč podle § 124f odst. 4 ve spojení s § 125c odst. 5 písm. g) téhož zákona. Proti příkazu podala žalobkyně odpor; městský úřad proto pokračoval v přestupkovém řízení a žalobkyni oznámením ze dne 7. 6. 2018 vyrozuměl o provádění důkazů mimo ústní jednání dne 11. 7. 2018. Současně ji poučil o tom, že se bude moci po skončení dokazování vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[3] Městský úřad rozhodnutím ze dne 18. 7. 2018, č. j. 219217/2017, č. případu 2017/533908 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), uznal žalobkyni vinnou ze spáchání výše specifikovaného přestupku, jehož se měla dopustit tím, že jako provozovatelka vozidla v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistila, aby byly při užití vozidla dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Městský úřad žalobkyni uložil pokutu ve výši 1500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém rovněž požádala o sdělení informace o oprávněné úřední osobě. Současně zaslala žalovanému dne 3. 9. 2018 žádost o dodatečné nařízení ústního jednání. Žalovaný odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl.

[4] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou, s níž spojila návrh na předložení věci Ústavnímu soudu za účelem posouzení souladu § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu s ústavním pořádkem. V žalobě namítla nezákonnost zaslání výzvy a zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla; porušení práva seznámit se s podklady pro rozhodnutí a opomenutí žádosti o nařízení ústního jednání; tvrdila, že nemohla namítat podjatost oprávněné úřední osoby; brojila proti formulaci výroku rozhodnutí městského úřadu; provedené měření rychlosti označila za nezákonné; zpochybnila naplnění formálních znaků přestupku řidiče vozidla podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o silničním provozu; poukázala na absenci materiálního znaku přestupku provozovatele vozidla a porušení principu předvídatelnosti práva; namítla aplikaci nesprávného ustanovení zákona o silničním provozu při uložení pokuty a nezohlednění všech okolností případu při stanovení její výměry včetně absence úvahy městského úřadu o možnosti uložit napomenutí.

[5] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu jako nedůvodnou v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl. Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelka předně namítla, že městský úřad byl nejprve povinen učinit nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku; za tyto kroky však nelze považovat zaslání výzvy k zaplacení určené částky. Městský úřad nedostal své povinnosti ve smyslu § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu. Ani institut podání vysvětlení, při němž provozovatel vozidla odmítne sdělit identitu řidiče, ovšem podle stěžovatelky nepostačuje k naplnění zákonné povinnosti správního orgánu učinit nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku. V postupu městského úřadu, který nepokračoval ve zjišťování skutečného pachatele, spatřuje stěžovatelka procesní vadu. V této souvislosti opětovně vznesla návrh na předložení věci Ústavnímu soudu za účelem posouzení ústavní konformity § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu.

[8] Stěžovatelka dále namítla, že nebyla vyzvána k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádření se k nim. Správní orgány navíc opomenuly její žádost o nařízení ústního jednání. Nesouhlasila s hodnocením krajského soudu, podle něž se ve věci jednalo o pochybení bez vlivu na zákonnost napadeného rozhodnutí. Soud nezohlednil ani skutečnost, že stěžovatelka výslovně požádala o dodatečné nařízení ústního jednání, avšak žalovaný o této žádosti samostatně nerozhodl a rovnou vydal rozhodnutí ve věci samé. Stejně tak nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že žalovaný sice pochybil v tom, že stěžovatelce nesdělil informaci o oprávněné úřední osobě, avšak jedná se o pochybení bez vlivu na zákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatelce totiž bylo postupem žalovaného znemožněno kvalifikovaně namítat podjatost úřední osoby.

[9] Jednání stěžovatelky dále nelze vůbec kvalifikovat jako přestupek, neboť jej zákon jako přestupek výslovně neoznačuje. V této souvislosti odkázala na nálezh Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, vyhlášený pod č. 116/2018 Sb., konkrétně odst. 57 a 60, v nichž se Ústavní soud zabýval výkladem formulace „*povinnost provozovatele vozidla zajistit dodržování povinností řidiče a pravidel provozu na pozemních komunikacích*“. Dospěla přitom k závěru, že podle citovaného nálehu umožňuje § 125 odst. 1 zákona o silničním provozu dvojí výklad, čímž je porušena podmínka výslovného označení jednání jako přestupku.

[10] Za nezákonné označila stěžovatelka i samotné měření rychlosti, neboť nebyly dodrženy podmínky podle § 79a zákona o silničním provozu. Vedle tvrzené nezákonnosti samotného měření rychlosti poukázala také na důvody, pro něž nelze výsledek měření považovat za relevantní podklad pro závěr o naplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku. V této části označila napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť krajský soud se s jejími námitkami nevypořádal řádně a kvalifikovaně, a nedostatečně se zabýval také námitkou nenaplnění materiálních znaků přestupku provozovatele vozidla. Stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 - 46, a zdůraznila, že krajský soud hodnotil materiální znak přestupku pouze nepřímou. Nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje stěžovatelka i v tom, že soud ani správní orgány nebyly schopny vysvětlit, z jakého důvodu je postihováno překročení rychlosti až od limitu 60 km/h. Přestože měření neprováděl městský úřad, ale městská policie, je možností městského úřadu ovlivnit, které z oznámených přestupků projedná a postihne. Stěžovatelka proto nadále trvá na tom, že městský úřad jednal v rozporu se zásadou předvídatelnosti.

[11] Závěrem kasační stížnosti stěžovatelka namítla, že se krajský soud nezabýval jejím argumentem, že úprava obsažená v § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu umožňuje uložení jiného trestu než pokuty. S ohledem na velmi nízkou až nulovou společenskou škodlivost přestupku provozovatele vozidla a nedůvodné prodlužování správního řízení městským úřadem měly správní orgány podle mínění stěžovatelky zvážit i jiný druh správního trestu. Krajský soud pak postupoval nesprávně, pokud se otázkou přiměřenosti trestu v kontextu závažnosti

přestupku nezabýval. Uložení pokuty podle stěžovatelky navíc nebyl naplněn účel správního trestání.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění obou správních rozhodnutí, své vyjádření k žalobě a odůvodnění napadeného rozsudku. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah samotného pojmu „nepřezkoumatelnost“, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce (srov. např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73). Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v jeho nedostatečném odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je ovšem vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Nejvyšší správní soud námitce nepřezkoumatelnosti nepřisvědčil. Napadený rozsudek považuje za řádně a pečlivě odůvodněný, s jeho závěry stěžovatelka ostatně obsáhle polemizuje.

III.A Podnět k předložení věci Ústavnímu soudu v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy

[16] Stěžovatelka spatřuje rozpor § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu s ústavním pořádkem v tom, že provozovatel vozidla je bez řádného předchozího poučení o právech a možnosti seznámení se s kompletním správním spisem krácen na právu na spravedlivý proces. Postupem podle § 125h zákona o silničním provozu je provozovatel vozidla fakticky nucen uhradit pokutu v situaci, kdy objektivně není schopen posoudit oprávněnost a zákonnost správního trestu. Současně ani identifikace řidiče vozidla nezaručuje, že provozovatel vozidla nebude za přestupek odpovědný.

[17] Nesouhlas stěžovatelky s konceptem objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla je ústředním motivem nyní rozhodované kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud při hodnocení stěžovatelčina návrhu na předložení věci Ústavnímu soudu vycházel z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/16. Neshledal přitom důvody, které by jej vedly k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, tedy předložení věci Ústavnímu soudu k rozhodnutí o zrušení § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu. Jak krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, „*přestože se právní závěry Ústavního soudu vztahují primárně k ust. § 125f odst. 1 a ust. § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, bylo při jejich formulaci nepochybně přihlédnuto také k souvisejícím ustanovením a přípustnosti zákonného postupu učinění výzvy k úhradě určené částky nebo sdělení totožnosti řidiče podle ust. § 125h téhož zákona.*“ Podle závěrů odkazovaného nálezu Ústavního soudu není právní úprava objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla za porušení povinností řidiče v rozporu s ústavním pořádkem. Nejvyšší správní soud proto přisvědčil krajskému soudu v tom, že není důvod předkládat dotčenou otázku opětovně k posouzení Ústavnímu soudu.

III.B Výzva podle § 125b zákona o silničním provozu

[18] První kasační námitkou stěžovatelka brojí proti postupu městského úřadu při zaslání výzvy a zahájení řízení o přestupku. Městský úřad stěžovatelce zaslal dne 11. 12. 2017 výzvu k zaplacení určené částky. V poučení mj. uvedl, že stěžovatelka je jako provozovatelka vozidla oprávněna namísto zaplacení požadované částky písemně sdělit totožnost řidiče, který vozidlo v dotčeném čase skutečně řídil. Stěžovatelka městskému úřadu totožnost řidiče nesdělila. Obecně přitom platí, že provozovatel vozidla může zůstat nečinný a správnímu orgánu součinnost neposkytnout. Takový postup s sebou ovšem nese určité procesní důsledky.

[19] Zákon o silničním provozu stanoví postup, jakým správní orgán zjišťuje pachatele přestupku. Podle § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu správní orgán projedná přestupek provozovatele vozidla teprve tehdy, učinil-li nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, ale nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě [§ 125f odst. 5 písm. a)], nebo řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno [§ 125f odst. 5 písm. b)]. Uvedené ustanovení vyjadřuje subsidiaritu odpovědnosti za přestupek provozovatele vozidla vůči odpovědnosti za přestupek řidiče vozidla (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 131/2014 - 45, podle něž *„až v případě, že není možné s určitostí zjišťovat řidiče vozidla, který spáchal předmětný přestupek, činí zákon odpovědným provozovatele vozidla za to, že svěřil řízení vozidla jinému a nezajistil, aby byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích“*).

[20] Preferenci odpovědnosti za přestupek řidiče vozidla lze seznat také z § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu, podle kterého správní orgán poučí provozovatele, jehož vozidlem nezjištěný řidič spáchal přestupek, o možnosti sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku. Lze odkázat rovněž na závěry již citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/16, podle něž *„ustanovení zákona o silničním provozu podmiňují řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 125f odst. 1 tím, že navzdory nezbytným krokům ze strany správního orgánu nedošlo k potrestání pachatele odpovídajícího přestupku, jakož i podrobně stanoveným procesním postupem, jehož smyslem je přednostně potrestat právě tohoto pachatele. Takto vyjádřená subsidiarita správního deliktu činí z objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla prostředek, který za účelem dosažení sledovaného cíle mnohem šetrněji zasahuje do jeho vlastnického práva, než by tomu bylo v případě takové její varianty, která by umožňovala uložení pokuty bez dalšího.“*

[21] Jelikož stěžovatelka zůstala z vlastního rozhodnutí pasivní, městský úřad nezjistil ve lhůtě pro zahájení přestupkového řízení informace či alespoň indicie o osobě pachatele přestupku - řidiče vozidla. Věc proto v souladu se zákonem odložil a se stěžovatelkou zahájil správní řízení ve věci přestupku provozovatele vozidla. Ze správního spisu je zřejmé, že o osobě řidiče městský úřad skutečně neměl žádné relevantní informace. V šetření přestupku by přitom byl povinen pokračovat tehdy, pokud by měl alespoň relevantní indicie o osobě pachatele přestupku, které by získal např. v důsledku identifikace prostřednictvím provozovatelky vozidla. Nejedná se tak o nečinnost správního orgánu, jak stěžovatelka tvrdí, nýbrž o zákonem předvídaný procesní postup. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že důsledky vlastní pasivity stěžovatelka nemůže úspěšně přičítat k tíži správního orgánu (obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 33/2016 - 53, nebo ze dne 24. 5. 2017, č. j. 3 As 114/2016 - 46).

III.C Seznámení se s podklady pro rozhodnutí, nařízení ústního jednání

[22] Stěžovatelka dále nesouhlasila s hodnocením krajského soudu, podle nějž absence formálního sdělení o ukončení dokazování před vydáním prvostupňového rozhodnutí není pochybením, které zakládá nezákonnost správního rozhodnutí. Poukázala přitom na rozhodnutí žalovaného ve skutkově obdobné věci. Dodala, že městský úřad ji nevyzval k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádření se k nim ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Za lichý označila také argument soudu, že si musela být vědoma svých procesních práv, neboť vystupuje i v jiných správních řízeních. Rozporovala rovněž způsob, jímž se krajský soud vypořádal s námitkou, že žalovaný nereagoval na její žádost o nařízení ústního jednání.

[23] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že správní spis obsahuje dokument ze dne 7. 6. 2018, č. j. 219217/2017, jímž městský úřad stěžovatelku vyrozuměl o provádění důkazů a o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Vyrozumění dále obsahuje informaci o tom, že po provedení důkazu listinami bude mít městský úřad shromážděny podklady pro vydání rozhodnutí. Přípis zahrnuje rovněž příslušné poučení. Smyslem práva být před vydáním meritorního rozhodnutí seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim je „*umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi ‚před vydáním rozhodnutí‘ mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Účastník řízení si sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno; z výzvy správního orgánu k seznámení musí být zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002 - 36, č. 303/2004 Sb. NSS). Z formulace vyrozumění „*po tomto úkonu bude mít správní orgán shromážděny podklady pro vydání rozhodnutí*“ přitom vyplývá, že po provedení důkazů listinami bude dokazování skončeno. Stěžovatelka navíc svého práva seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim zjevně využila, a to prostřednictvím svého jednatele, o čemž svědčí protokol o seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 11. 7. 2018. Účel vyrozumění tak byl bezpochyby naplněn. Bezpředmětná je proto i polemika stěžovatelky s tvrzením krajského soudu, že svých procesních práv si – vzhledem k účasti v dalších správních řízeních – musela být vědoma.

[24] Stěžovatelka požádala během odvolacího řízení, konkrétně dne 3. 9. 2018, o nařízení ústního jednání. Žádost odůvodnila tvrzením, že z předchozích rozhodnutí žalovaného, která se jí týkají, „*vyplývá důvodné podezření, že odvolací správní orgán nerozumí psanému textu a není schopen se v něm orientovat*“. Žalovaný o její žádosti nijak nerozhodl ani nenařídil ústní jednání. Napadené rozhodnutí je datováno 3. 9. 2018, vypraveno pak bylo dne 6. 9. 2018. Krajský soud k související žalobní námitce uvedl, že k doručení dané žádosti došlo v den vydání napadeného rozhodnutí, přestože stěžovatelka byla o právu žádat nařízení ústního jednání poučena již o několik měsíců dříve. S ohledem na odůvodnění žádosti a skutečnost, že stěžovatelka vyčkávala se svou žádostí několik měsíců, přestože byla (v zastoupení jednatelem) přítomna provádění dokazování mimo ústní jednání a ve věci podala obsáhlé odvolání, označil krajský soud její postup za účelový. Nečinnost žalovaného proto krajský soud nepovažoval za vadu mající za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. V kasační stížnosti stěžovatelka odkázala na závěry rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2020, č. j. 33 A 59/2018 - 68, podle nichž „*pokud správní orgán nevyhoví žádosti obviněného z přestupku o nařízení ústního jednání, aniž vydal usnesení o zamítnutí této žádosti [...], jde o porušení procesních práv obviněného z přestupku a podstatnou vadu řízení, která může mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé*“.

[25] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani této kasační námitce. V nyní posuzované věci byla stěžovatelka o svém právu poučena včas, a to v oznámení o pokračování v řízení o přestupku provozovatele vozidla ze dne 7. 6. 2018. Další okolnosti (stěžovatelka se žádostí o nařízení

ústního jednání vyčkávala téměř tři měsíce a potřebu nařízení ústního jednání odůvodnila spekulativním tvrzením) svědčí ve prospěch závěru krajského soudu o tom, že procesní postup stěžovatelky vykazuje znaky obstrukčního jednání, čímž se odlišuje od výše citovaného rozsudku. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěry krajského soudu, podle nichž nečinnost žalovaného spočívající v chybějící reakci na stěžovatelčinu žádost nepředstavuje vadu, která by v nyní posuzované věci vedla k nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

III.D Informace o oprávněné úřední osobě

[26] Otázkou neposkytnutí informace o totožnosti oprávněné úřední osoby a vlivu tohoto procesního pochybení na zákonnost následně vydaného rozhodnutí se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Z ustálené judikatury přitom vyplývá, že daná procesní vada nemá za následek nezákonnost rozhodnutí a nevede k nutnosti zrušit napadené rozhodnutí, pokud v důsledku takového pochybení nerozhodovala ve věci podjatá úřední osoba. Nejvyšší správní soud odkazuje např. na svůj rozsudek ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016 - 39, podle nějž *„je nepochybné, že stěžovatelce vznikla nesdělením jmen úředních osob jistá újma v tom smyslu, že v daném okamžiku nevěděla, kdo bude o věci rozhodovat, a nepochybně jí to znemožnilo vznést konkrétní námitku podjatosti proti dané osobě, at' již by taková námitka byla důvodná nebo ne. Nicméně pravidlo zakotvené v § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., které stanovuje, že soud zruší žalobou napadené rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, předpokládá, že a contrario nebudou rušena taková správní rozhodnutí, při jejichž vydávání sice došlo k porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, a nezřídka i podstatnému, ovšem takového porušení nemohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Jinak řečeno, zrušit rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem je třeba tehdy, je-li rozumně představitelné, a to i jen jako jedna z více variant toho, k čemu všemu mohlo uvedené porušení ve spojení s dalším navazujícím vývojem řízení vést, že obsah rozhodnutí o věci samé by byl v důsledku tohoto porušení jiný, a navíc nejen jiný, ale současně i nezákonný, než pokud by k porušení nedošlo.“*

[27] Nejvyšší správní soud dodává, že *„smyslem úpravy zakotvené v § 15 odst. 4 správního řádu není podávání nedůvodných námitek podjatosti proti oprávněným úředním osobám. Porušení tohoto práva je proto třeba hodnotit s ohledem na skutečnost, zda mohlo mít za následek, že by ve věci nerozhodovala nestranná osoba. Právě pro ověření možného skutečného zásahu do stěžovatelových práv rozhodováním podjatou úřední osobou bylo potřeba, aby stěžovatel v žalobě uvedl důvody, pro které měla být rozhodující oprávněná úřední osoba podjatá. Pokud takové důvody neuvedl, sbledává Nejvyšší správní soud, že dotčení jeho práv včasným neoznámením jejího jména je pouze hypotetické (srov. rozsudek ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 332/2016 - 44).“* (viz rozsudek ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 As 338/2018 - 35). Stěžovatelka přitom v žalobě dovozovala možnou podjatost pouze na základě toho, že oprávněná úřední osoba žalovaného je *„nekompetentní a uplatňuje účelové praktiky s cílem dosáhnout prodloužení řízení“*. Nejvyšší správní soud se proto i ohledně této námítky ztotožnil s posouzením krajského soudu, který uvedené tvrzení nevyhodnotil jako dostatečně konkrétní a způsobilé vést k tomu, aby opožděné sdělení informace o oprávněné úřední osobě mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

III.E Výrok rozhodnutí městského úřadu

[28] Stěžovatelka dále rozporovala výrok rozhodnutí městského úřadu, resp. uvedla, že dotčené jednání nelze kvalifikovat jako přestupek, neboť je zákon jako přestupek výslovně neoznačuje. Při svých úvahách vycházela z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/16, v němž se Ústavní soud věnoval mj. dvěma výkladovým možnostem výrazu *zajištění* dodržování povinností řidiče a pravidel provozu na pozemních komunikacích ze strany provozovatele vozidla. Zatímco první výkladová alternativa činí provozovatele vozidla odpovědným výlučně za jeho jednání, druhá z nich mu přisuzuje odpovědnost za jednání řidiče. Stěžovatelce lze

přisvědčit v tom, že Ústavní soud připustil dva způsoby výkladu. Opomíjí však skutečnost, že se následně přiklonil k druhé z výkladových alternativ. První z nich totiž shledal ve svých důsledcích pro provozovatele vozidla nesplnitelnou (viz bod 65. citovaného nálezu, podrobněji pak jeho část VII.). Nejvyšší správní soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky, neboť jí citované pasáže nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/16 jsou vytrženy z širšího kontextu nálezu, v němž ostatně Ústavní soud shledal napadená ustanovení ústavně konformními.

III.F Měření rychlosti

[29] V otázce tvrzené nezákonnosti provedeného měření rychlosti odkazuje Nejvyšší správní soud rovněž na svá dřívější rozhodnutí, podle nichž „soudy a správní orgány při posuzování dopravních přestupků a při zkoumání oprávnění obecní policie měřit rychlost ve smyslu § 79a zákona o silničním provozu shromažďují podklady prokazující naplnění uvedené podmínky, a to např. dohodami mezi Policií ČR a obecní policií, příp. stanovisky Policie ČR“ (např. rozsudek ze dne 1. 6. 2017, č. j. 9 As 274/2016 - 37). Správní spis městského úřadu obsahuje kladné stanovisko Policie ČR k místům měření rychlosti Městskou policií Židlochovice stacionárními radary v obci Těšany. Ve stanovisku je uvedeno, že měření se má odehrávat v průjezdním úseku obce na silnici II. třídy č. X Brno – Hodonín, přičemž jeho účelem je zejména zvýšení bezpečnosti chodců, kteří uvedenou silnici přechází po přechodu pro chodce ve směru obce Borkovany v blízkosti domu č. p. X a směrem na obec Moutnice v blízkosti domu č. p. X. Pro měření rychlosti, resp. umístění měřících zařízení, byla schválena místa v obci před rodinnými domy č. p. X a č. p. X. Nejvyšší správní soud připomíná, že měření rychlosti je v této lokalitě prováděno stacionárním radarovým zařízením RAMER10 P, které je umístěno v otočné skříni. Umístění zařízení samotného logicky s ohledem na způsob měření rychlosti nemůže korespondovat s místem, kde bylo vozidlo na snímku zachyceno (zde před domem č. p. X), jak krajský soud správně podotkl. Stanovisko o schválení míst měření rychlosti proto neodporuje zákonným požadavkům.

[30] Stěžovatelka dále rozporovala především samotnou důvodnost měření rychlosti v dané lokalitě. Úpravu obsaženou v § 79a zákona o silničním provozu ovšem nelze vykládat v tom smyslu, že správní orgán je povinen prokázat, zda měření rychlosti v konkrétním případě přispělo ke zvýšení bezpečnosti silničního provozu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2018, č. j. 4 As 152/2017 - 30). Stejně jako v odkazovaném rozsudku i v nyní řešené věci okolnosti měření rychlosti vozidla, tj. v obci a v odpoledních hodinách, nasvědčují naplnění jeho účelu, nikoliv stěžovatelkou tvrzené bezvýznamnosti. Měření rychlosti představuje jednu z okolností, která je způsobila překračování rychlosti omezovat a tím zvyšovat bezpečnost provozu na pozemních komunikacích (k jeho pozitivnímu působení na bezpečnost provozu viz podrobněji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2014, č. j. 9 As 80/2014 - 37).

III.G Formální a materiální znaky přestupku

[31] Stěžovatelka dále namítla nenaplnění formálních znaků přestupku a neexistenci jeho materiálního znaku. Městský úřad podle stěžovatelky neprokázal naplnění formálních znaků přestupku. Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud se souvisejícími žalobními námitkami řádně zabýval (srov. body 78. až 86. napadeného rozsudku) a podrobně vyložil, proč je nepovažuje za důvodné. V podrobnostech proto Nejvyšší správní soud odkazuje na relevantní pasáž odůvodnění napadeného rozsudku, s jejímiž závěry se ztotožnil.

[32] Skutečnost, že řidič vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost, ačkoliv se rychlost jeho jízdy blížila hranici této rychlosti, sama o sobě nevede k závěru o nenaplnění materiálního znaku přestupku. Naplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku bude běžně znamenat i naplnění znaku materiálního, tedy porušení nebo ohrožení určitého zájmu společnosti. Pouze

za předpokladu přistoupení dalších významných okolností, které snižují škodlivost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru typickou pro běžně se vyskytující případy přestupků, může správní orgán dospět k závěru, že materiální stránka naplněna nebyla. Okolnosti, jež vylučují porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, musí správní orgán posuzovat v každém konkrétním případě; nelze tedy vyslovovat paušální závěry. Správní orgán je při rozhodování povinen zjistit, zda došlo k naplnění jak formálních, tak materiálních znaků přestupku. Teprve poté, co zjistí naplnění materiálního znaku přestupku, může učinit závěr, že daným jednáním obviněného byl spáchán přestupek. Pokud naopak dospěje k závěru, že jednáním obviněného, které vykazuje formální znaky skutkové podstaty přestupku, nedošlo k porušení ani k ohrožení právem chráněného zájmu, je povinen řízení zastavit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 - 45, č. 2011/2010 Sb. NSS). Jelikož zákon nestanoví přesnou hranici, jejíž překročení vede k naplnění materiálního znaku přestupku, jsou správní orgány vždy povinny zkoumat, zda došlo k naplnění znaku formálního i znaku materiálního, tj. zohlednit rovněž případné okolnosti snižující škodlivost jednání pro zákonem chráněný zájem (např. rozsudek ze dne 17. 2. 2005, č. j. 7 As 18/2004 - 48). V nyní řešené věci ovšem takové okolnosti nenastaly.

[33] Ustanovení § 125f odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu záměrně odkazuje pouze na „*znaky přestupku podle tohoto zákona*“. Součástí skutkové podstaty přestupku provozovatele vozidla tak nečiní ty znaky přestupku, které vyplývají z obecné právní úpravy přestupkové odpovědnosti či analogicky aplikovaných zásad trestního práva. Ke zkoumání těchto znaků je dán prostor v řízení o přestupku řidiče vozidla, nikoliv však v řízení o přestupku provozovatele vozidla (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 3 As 114/2016 - 46). Uvedené ustanovení nelze vykládat tak, že správní orgány jsou v řízení o přestupku provozovatele vozidla povinny zjišťovat, zda byly naplněny všechny předpoklady přestupkové odpovědnosti řidiče vozidla. Prokazování, zda jednání řidiče bylo v rozporu se zákonem v řízení o přestupku provozovatele vozidla, by odporovalo subsidiaritě odpovědnosti za přestupek provozovatele vozidla vůči odpovědnosti za přestupek řidiče vozidla (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2016, č. j. 8 As 156/2016 - 35). Obzvláště u přestupků, jejichž naplnění nevyžaduje zavinění, nebudou mít okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou nebezpečností (např. míra zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob jeho spáchání, pohnutky a osoba pachatele) na naplnění materiální stránky přestupku žádný vliv; tyto zvláštní okolnosti však správní orgán může zohlednit při stanovení správního trestu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011 - 62).

[34] Městský úřad stěžovatelku ve výzvě podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu poučil o právu sdělit údaje o řidiči vozidla. Totožnost řidiče ani konkrétní okolnosti, za nichž k jednání došlo, a které by mohly nasvědčovat vyloučení protiprávnosti, stěžovatelka neuvedla. Ve svém sdělení k výzvě pouze zpochybnila význam měření rychlosti pro účely zvyšování bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Rovněž podotkla, že se jednalo o bagatelní překročení rychlosti, které bez zhodnocení ostatních okolností situace nelze považovat za společensky škodlivý protiprávní čin. Městský úřad považoval materiální stránku přestupku za naplněnou, neboť stupeň společenské škodlivosti v této věci dosáhl vyššího než nepatrného stupně. Žádné okolnosti, které by vylučovaly závěr o ohrožení či porušení zájmu chráněného zákonem, ve věci neshledal. V odvolání stěžovatelka namítla neexistenci materiálního znaku přestupku. Podrobně pak popsala, z jakých důvodů nepovažuje materiální stránku přestupku za naplněnou.

[35] Žalovaný v napadeném rozhodnutí skutečně konstatoval, že „*v řízení o přestupku provozovatele vozidla správní orgán nemusí zkoumat materiální znak přestupku*“, přičemž odkázal na relevantní pasáž odůvodnění rozhodnutí městského úřadu a judikaturu Nejvyššího správního

soudu k materiálnímu znaku přestupku a k odpovědnosti provozovatele vozidla za přestupek (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 1 As 237/2015 - 31). V tomto ohledu musí Nejvyšší správní soud korigovat výše citovanou zavádějící formulaci žalovaného. Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla nevyklučuje potřebu posouzení materiálního znaku přestupku. Prostor pro jeho posouzení je však, s ohledem na nemožnost zhodnocení jednání řidiče, skutečně omezen, jak konstatoval krajský soud. Z napadeného rozhodnutí je navíc patrné, že žalovaný se materiálním znakem přestupku zabýval. Ztotožnil se se závěry judikatury, podle nichž jednání označené zákonem jako přestupek běžně naplňuje rovněž materiální znak přestupku; v případě ohrožovacích přestupků totiž postačuje pouhé ohrožení zájmů chráněných zákonem (již citovaný rozsudek č. j. 1 As 237/2015 - 31). Těmto závěrům odpovídají i skutkové okolnosti: jednalo se o překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci o 8 km/h, což nelze považovat za zanedbatelné překročení rychlosti; navíc k přestupku došlo při průjezdu obecní zástavbou, nikoliv na vjezdu či výjezdu z obce. S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za to, že v nyní řešené věci byla materiální stránka přestupku provozovatele vozidla naplněna.

III.H Nastavení rychlostního limitu pro zahájení měření

[36] Stěžovatelka dále namítla, že správní orgány nebyly schopny odůvodnit, proč je postihováno překročení rychlosti až od limitu 60 km/h (limit měřicího zařízení pro vytvoření snímku byl nastaven na 60 km/h). Krajský soud se související žalobní námitkou odmítl zabývat, čímž zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Nejvyšší správní soud přisvědčil i ohledně této námítky krajskému soudu. V nyní řešené věci ze záznamu o přestupku obsaženém ve správním spisu jasně plyne, že stěžovatelka překročila nejvyšší dovolenou rychlost. Hranice či rychlostní limit nastavený pro zahájení měření není pro posouzení, zda byl přestupek spáchán, relevantní. Skutečnost, že ostatní účastníci silničního provozu pohybující se rychlostí 50-59 km/h nemusí být při spáchání přestupku přistíženi, stěžovatelce nezakládá právo na to, aby sama nebyla za přestupek postížena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2020, č. j. 2 As 332/2018 - 21). Nejedná se tedy o porušení zásady ochrany legitimního očekávání. Napadený rozsudek současně nelze v této části považovat za nepřezkoumatelný, jak stěžovatelka tvrdí.

III.I Stanovení a odůvodnění správního trestu

[37] Podle mínění stěžovatelky formulace § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu umožňuje uložení jiného trestu než pokuty, např. napomenutí. S ohledem na tvrzenou velmi nízkou až nulovou společenskou škodlivost přestupku měly správní orgány zvážit jiný druh trestu, který by současně naplnil účel správního trestání. Krajský soud pak pochybil, neboť se nezabýval otázkou přiměřenosti trestu v kontextu závažnosti přestupku a okolností jeho spáchání.

[38] Platí, že pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, správní orgán může za každý přestupek uložit správní trest napomenutí, nebo trest pokuty (JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 289.). Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, pak vylučuje, aby správní orgán uložil současně napomenutí i pokutu v konkrétní věci za jediný přestupek. Nejvyšší správní soud připomíná, že správní orgán při ukládání správního trestu disponuje volností správního uvážení, avšak současně je vázán základními principy správního rozhodování (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 - 53, č. 1062/2007 Sb. NSS). Pokud správní orgán neshledá důvod pro uložení pokuty, v úvahu přichází uložení napomenutí, není-li zvláštním zákonem tento správní trest výslovně vyloučen (srov. § 125c odst. 9 zákona o silničním provozu, podle nějž za vymezené

přestupky správní orgán nemůže uložit napomenutí). Formulace § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu „*lze uložit pokutu*“ proto neznamená, že za přestupky tam uvedené nelze uložit napomenutí.

[39] Nejvyšší správní soud přesto přisvědčil krajskému soudu. Městský úřad stěžovatelce uložil pokutu na samé spodní hranici stanovené zákonem, přičemž se dostatečně zabýval otázkou přiměřenosti pokuty i naplnění účelu přestupkového řízení prostřednictvím uloženého správního trestu. Nadto neexistuje subjektivní právo obviněného na uložení jiného druhu správního trestu než pokuty, a to s ohledem na zmiňované uvážení správních orgánů, které soudu nepřisluší nahrazovat (např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2019, č. j. 33 A 19/2018 - 62).

[40] S ohledem na objektivní odpovědnost provozovatele vozidla pak správní trest plní především regulační funkci ve vztahu k jednání účastníků silničního provozu. Rovněž preventivně působí na jednání účastníků silničního provozu za účelem předcházení jednání, které by mohlo mít za následek ztráty na životech či poškození zdraví nebo majetku. Ustanovení upravující odpovědnost provozovatele vozidla tak sledují v podstatě stejný účel jako zákonné povinnosti řidiče nebo pravidla provozu na pozemních komunikacích (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/16).

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Jelikož neshledal ani vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlídnout i bez návrhu, kasační stížnost podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, pokud neshledal důvody pro jeho nařízení.

[42] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. ledna 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu